



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2002

Management von Änderungsprozessen im E-Government - ein Blick in die Ökonomie und Psychologie

Schwabe, Gerhard

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich
ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-57249>
Journal Article

Originally published at:
Schwabe, Gerhard (2002). Management von Änderungsprozessen im E-Government - ein Blick in die Ökonomie und Psychologie. Kommune 21:0.

Management von Änderungsprozessen im E-Government – ein Blick in die Ökonomie und Psychologie

Prof. Dr. Gerhard Schwabe, Universität Zürich

"Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht nass !" Es ist erstaunlich, wieviele E-Government-Projekte immer noch mit dieser Einstellung begonnen werden. Die verantwortlichen Entscheidungsträger erwarten, dass "nur Technik" eingeführt wird und dabei aber bitte organisatorische Abläufe und Zuständigkeiten nicht berührt werden. Dabei wird nicht beachtet, dass IT inzwischen im Verwaltungsalltag das wichtigste Organisationsinstrument ist und ohne eine Änderung der Organisation E-Government-Projekte im besten Fall zu Teilerfolgen, häufig aber nur zu Kosten führen. E-Government-Projekte sind also im Kern Organisationsprojekte. Woher kommt die Zurückhaltung vieler Entscheidungsträger? Inzwischen kann man hier nicht mehr von Unwissenheit ausgehen. Vielmehr ist es eine – aus ihren eigenen Erfahrungen wohlbegründete – Furcht der Akteure vor den Schwierigkeiten von organisatorischen Änderungsprozessen, die sie wider besseren Wissens hoffen lässt, "dieses mal" an organisatorischen Veränderungen vorbeizukommen.

Dieser Beitrag soll nun dazu beitragen, grundlegende ökonomische und psychologische Schwierigkeiten von Änderungsprozessen im E-Government verständlicher zu machen und Handlungsoptionen aufzuzeigen. Für eine methodische Vorgehensweise sowie ausführlichere Beschreibung von Strategien sei auf ein anderes Buch verwiesen¹.

E-Government sollte auch jenseits einer modischen Begeisterung Nutzen stiften; ein Ökonom fordert insgesamt ein positives Kosten-Nutzen-Saldo. Im folgenden sei davon ausgegangen, dass der Nutzen eines E-Government-Systems insgesamt die Kosten überschreitet. Dennoch ist die Umsetzung häufig schwierig, weil nicht für jeden Betroffenen der Nutzen die Kosten übertrifft. Gerade bei informationsintensiven Dienstleistungen ist es vielmehr so, dass einige wenige Informationsbereitsteller den Mehraufwand haben, damit viele Informationsabrufer den Nutzen haben. Und: Organisatorische Veränderungen führen immer auch dazu, dass einige Einzelpersonen Kompetenzen verlieren. Diese Verlierer und Lastenträger einer Veränderung sind häufig einfacher zu identifizieren und melden sich heftiger zu Wort als die anonyme Masse der Gewinner. Dabei reicht die Unsicherheit darüber, ob ein Akteur möglicherweise zu den Verlierern gehört, dazu aus, Widerstand zu leisten, so dass die Gruppe der Veränderungsbremser größer ist, als (im Nachhinein) objektiv gerechtfertigt. Deshalb kann die Diskussion eines eigentlich insgesamt nützlichen E-Government-Projekts den Eindruck erwecken, die Probleme und Kosten würden überwiegen.

Diese ökonomischen Überlegungen zeigen schon, warum man E-Government-Projekte nicht einfach laufen lassen kann. Wesentlich für den Erfolg des Änderungsprozesses ist der 'Implementierer', d.h. die Person, die für den (organisatorischen und technischen) Einführungsprozess von E-Government zuständig ist. Seine Kernkompetenz ist das Mandat zur Veränderung, d.h. er hat die Aufgabe, Zeit und Ressourcen, die Veränderung voranzubringen und mit diesem Mandat auch die Organisationshoheit über den Veränderungsprozess. Er hat z.B. das Recht, Sitzungen und Workshops einzuberufen, mit wesentlichen Personen Termine zu vereinbaren und Stellungnahmen zu verfassen. Eine Kernfrage für den Erfolg eines E-Government-Projekts ist es, ob diese Organisationshoheit des Implementierers zu einer größeren Sichtbarkeit der Notwendigkeit eines Änderungsprozesses führt oder ob die durch die Veränderungen Benachteiligten oder Belasteten durch ihre Kritik das Meinungsbild und

¹ Schwabe, G.: Telekooperation für den Gemeinderat. Kohlhammer, Stuttgart 2000.

die Aktivitäten prägen. In der Regel hat der Implementierer verloren, sobald es den Bremsern gelingt, sich außerhalb seiner Regie zu organisieren und dadurch seine Organisationshoheit zu entwerten. Zum Aufbau eines organisierten Widerstands gegen einen Veränderungsprozess bedarf es ausreichender Zeit. Deshalb ist es auch nicht erstaunlich, dass in der öffentlichen Verwaltung Veränderungsprozesse besonders schwierig sind – es gibt nicht nur zu wenig Zeit, sich um die Veränderungen zu kümmern, sondern die (bremsenden) Akteure haben auch zu viel Zeit, Widerstand zu organisieren.

Bis hier wurde davon ausgegangen, dass die Akteure in Veränderungsprozessen sich – zumindest aus ihrer Sicht – ökonomisch, d.h. ihren Nutzen optimierend, verhalten. Heine-mann² weist unter Rückgriff auf psychologische Studien überzeugend nach, dass diese Annahme zur Erklärung nicht ausreicht. Menschliches Verhalten steht Veränderungen entgegen. Hierzu zählen insbesondere Status-quo-Präferenzen, der Besitzeffekt und eine Verlustaversion.

1. Status-quo-Präferenzen: Eine ökonomische Bewertung zweier Handlungsoptionen (z.B. E-Government oder traditionelle Sachbearbeitung) sollte unabhängig davon sein, welche Option den Status quo darstellt. In Experimenten kann man aber nachweisen, dass die Option, die als Status Quo bezeichnet wird, der anderen Option vorgezogen wird. Der Mensch ist also von Natur aus strukturkonservativ.

2. Der Besitzeffekt: In Experimenten läßt sich zeigen, dass die Wertschätzung für ein Gut sprunghaft steigt, sobald das Gut in den Besitz eines Akteurs übergegangen ist. Wenn also ein Mitarbeiter einen bestimmten Status, Zuständigkeit usw. erhalten hat, dann ist ihm die Beibehaltung mehr wert, als ihm das Erlangen wert war. Ein objektiv vergleichbar wertvoller Status ist ihm dennoch nicht gleichviel wert.

3. Verlustaversion: Verluste werden intensiver erlebt, als gleichhohe Gewinne. Deshalb führen beispielsweise Steueränderungen zu mehr Widerständen bei den Verlierern als Unterstützung bei den Gewinnern.

Aus diesen unökonomischen Verhaltensmustern lassen sich folgende Empfehlung für das Management von Änderungsprozessen ableiten:

1. Experimente und Feldtests sind nicht nur nützlich dazu, Erfahrungen zu sammeln, sondern sie erleichtern auch die Akzeptanz. In einem Feldtest gehen Besitzstände nicht endgültig verloren; deshalb steht der Besitzeffekt einer Änderung nicht entgegen. Im Idealfall werden neue Besitzstände probenhalber aufgebaut, so dass der Besitzeffekt sogar die Veränderung fördert. In einem großen Telekooperationsprojekt wurden Gemeinderäte mit Notebooks ausgestattet, mit der Maßgabe, dass sie sie behalten könnten, wenn sie sie sinnvoll für Ihre Arbeit nutzten. Sobald das Notebook in den Besitz einer großen Zahl von Gemeinderäten übergegangen war, war es für sie undenkbar, das Projekt abzubrechen und 'ihren' Notebook wieder zurückzugeben.

2. Die richtige Erwartung zu wecken ist wesentlich für den Erfolg von Änderungsprozessen. Zusagen können besitzähnlichen Charakter erhalten. Unerfüllte Zusagen werden hingegen von vielen Menschen als Besitzverlust schmerzhaft empfunden (Verlustaversion). Deshalb ist es so fahrlässig zu versuchen, ein E-Government-Projekt dadurch auf den Weg zu bringen, dass man bei allen betroffenen Akteuren positive, aber unerfüllbare Erwartungen weckt

² Heinemann, F.: Da weiß man, was man hat – Status-quo-Präferenz, Besitzeffekt, Verlust-Aversion: Die Psychologie der Reformblockaden. In: FAZ, Nur 127 vom 2. Juni 2001, S. 15.

(selbst wenn diese nur unausgesprochen als Emotionen geweckt wurden). Es ist zweckmäßiger, wenn der Implementierer frühzeitig auf die absehbaren Schwierigkeiten hinweist, im Extremfall mit einer Blood-Sweat-and-Tears Rede. Er gewinnt dadurch Glaubwürdigkeit und die empfundenen Verluste reduzieren sich auf das Notwendige.

3. Die Wahl des Referenzpunkts entscheidet mit über Gewinn oder Verlust. Häufig ist es eine Frage der Perspektive, was der Status Quo ist. Ist beispielsweise der diskutierte Status Quo eines E-Government-Projekts die traditionelle Sachbearbeitung in einer KFZ-Zulassungsstelle oder die unbefriedigende Situation der Kfz-Händler, die sich mehrmals am Tag in eine lange Schlange einreihen müssen? Ein entscheidender Landrat, der als Referenzpunkt die Perspektive der Zulassungsstelle einnimmt, wird einem E-Government-Projekt zurückhaltender gegenüberstehen als ein Landrat, der die Perspektive der Kfz-Händler einnimmt.

Ein abschließender Hinweis: Auch die für die Veränderungsprozesse Zuständigen sind nicht frei von unökonomischen Verhaltensweisen. Auch innovativen E-Government-Projekten können fehlerhafte Annahmen zugrunde liegen. Ein engagierter Implementierer kann sich so sehr mit 'seinem Projekt' identifizieren, dass er den richtigen Zeitpunkt zum Projektabbruch übersieht und gutes Geld dem schlechten hinterherwirft, weil sonst der ganze bisherige Aufwand umsonst gewesen sei. Dieses Verhalten nennt man Escalating Commitment. Es führt dazu, dass viele fehlschlagende E-Government-Projekte zu spät abgebrochen werden und dadurch erst richtig teuer werden. Eine nüchterne ökonomische Analyse vergleicht immer nur die zukünftigen Kosten und Nutzen, nicht aber die schon verbrauchten 'Sunk Cost'.